



Michele Vellano*

Il ruolo del Parlamento europeo nella tutela e nella promozione della democrazia fuori dall'Unione europea

SOMMARIO**:

1. La tutela e la promozione della democrazia nelle relazioni esterne dell'Unione europea.
2. Il ruolo, in particolare, del Parlamento europeo.
3. Segue: il rapporto stabile e paritetico con altri parlamenti.
4. Segue: il monitoraggio elettorale e la relativa prassi.
5. Conclusioni.

1. Siamo tradizionalmente abituati, specialmente quando si tengono le elezioni per il Parlamento europeo, ad associare il principio della democrazia all'assetto istituzionale dell'Unione europea, spesso facendo riferimento alla *vexata quaestio* del *deficit* democratico del suo ordinamento¹. In realtà, il

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Torino.

** Il presente scritto è alla base della relazione svolta al Convegno interinale AISDUE 2019 dedicato al "Ruolo e poteri del Parlamento europeo nella prospettiva giuridica. Rappresentatività e principio di democrazia", Firenze, 10 maggio 2019.

¹ La bibliografia in argomento è ampia. Limitandosi ai contributi più recenti della dottrina italiana e senza la pretesa di essere esaustivi, si rinvia a: R. ADAM, *Rappresentatività democratica e Parlamento europeo*, in G. NESI, P. GARGIULO (a cura di), *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione*, Napoli, 2015, p. 129 ss.; U. VILLANI, *Considerazioni sulla democratizzazione dell'Unione europea*, in R. MASTROIANNI, A. MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015, p. 115 ss.; C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, Napoli, 2016; F. RASPADORI, *Il deficit democratico dell'Unione europea visto attraverso le lenti Statocentriche*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO, (a cura di),

tema dell'affermazione e dell'esercizio del principio della democrazia rappresentativa ha un'importanza strategica anche nelle relazioni esterne dell'Unione europea². È una dimensione decisamente meno nota, ma altrettanto interessante e ricca di aspetti meritevoli di essere approfonditi.

La democrazia è il primo dei principi enunciati dall'art. 21 del Trattato sull'Unione europea (TUE) a fondamento della creazione, dello sviluppo e dell'allargamento dell'Unione e che essa «si prefigge di promuovere nel resto del mondo»³. Sempre sulla base del medesimo articolo, secondo comma, l'Unione europea è impegnata a definire e attuare politiche comuni e azioni nell'ambito delle relazioni internazionali al fine, tra l'altro, di «consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale»⁴.

Appare significativo che l'intento sia quello di «consolidare e sostenere» la democrazia, perché si tratta di azioni che denotano un approccio non intrusivo e, allo stesso tempo, realistico, secondo il noto, anche se non sempre applicato, assunto «la democrazia non si esporta». Parimenti indicativo è l'accostamento della democrazia, da un lato, allo Stato di diritto e ai diritti dell'uomo e, dall'altro lato, ai principi di diritto internazionale⁵.

L'Unione europea, proprio in considerazione della sua natura fortemente specifica e unica, vanta una prerogativa e una credibilità che, per un verso, gli Stati e, per altro verso, le organizzazioni internazionali, per motivi diversi, non hanno quando intendano esercitare altrove un ruolo di promozione e di tutela della democrazia rappresentativa. I singoli Stati, anche quelli caratterizzati da un rispetto pieno delle regole democratiche al loro interno (si pensi agli Stati Uniti d'America) sono, infatti, portatori prevalentemente di interessi individuali mentre le organizzazioni

Dialoghi con Ugo Villani, Bari, 2017, p. 651 ss. e A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'Unione?* Napoli, 2019.

² Il principio, espresso nell'art. 10 del Trattato sull'Unione europea (TUE), secondo cui «il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa» è, infatti, inteso in un'accezione riferita all'azione delle sue istituzioni all'interno come anche all'esterno dell'ordinamento dell'Unione europea.

³ Gli altri, come noto, sono: «Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale».

⁴ Tali valori sono, evidentemente, gli stessi posti a fondamento interno dell'Unione europea. Ai sensi dell'art. 2 TUE, «l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze». Concetto ribadito nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dove si legge che quest'ultima «si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto».

⁵ L'esercizio del potere da parte del popolo non può, infatti, che avvenire all'interno di uno Stato fondato sul rispetto del diritto degli individui e delle collettività e, d'altra parte, l'ordinamento dello Stato deve essere coerente con le consuetudini elaborate dalla Comunità internazionale.

Il ruolo del PE nella tutela e nella promozione della democrazia fuori dall'Unione europea

internazionali, quando siano dotate di competenze al riguardo, sono, invece, pur sempre espressione della volontà dei governi (per questo sono dette intergovernative) e sprovviste di organi i cui membri siano eletti, come nel caso del Parlamento europeo, a suffragio universale diretto.

L'Unione europea ha preso progressivamente consapevolezza del suo possibile ruolo nel sostenere la democrazia al di fuori dei suoi confini, agendo in forme dirette (ad esempio, attraverso l'attività di controllo e monitoraggio delle elezioni politiche all'estero) e indirette (si pensi all'elaborazione dei contenuti delle clausole di condizionalità negli accordi internazionali con Stati terzi).

Un documento che esprime in modo chiaro e sintetico questo approccio è costituito dalle conclusioni adottate, nella sessione del 17 novembre 2009, dal Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" ed espressamente dedicate «al sostegno alla democrazia nelle relazioni esterne dell'Unione europea»⁶.

Alle conclusioni del Consiglio è allegato un documento programmatico, denominato "Agenda dell'UE per l'azione di sostegno alla democrazia nelle relazioni esterne dell'UE", che contiene una disamina ampia, anche se non sempre puntuale, delle linee guida poste a fondamento dell'azione esterna dell'Unione europea in questo delicato settore.

Dal documento emergono alcuni tratti salienti e non scontati dell'approccio che si intende seguire.

Premesso, a chiare lettere, che la «democrazia non può essere imposta dall'esterno» e che, conseguentemente, i programmi e le strategie di azione debbono essere condivisi con i Paesi *partner*, si insiste molto sulla necessità di elaborare un approccio caso per caso, basato «su una profonda comprensione del contesto locale»⁷.

Nel sostenere la democrazia, l'Unione europea intende rivolgerè «particolare attenzione al ruolo dei rappresentanti eletti, dei partiti politici e delle istituzioni, dei media indipendenti e della società civile», concentrandosi sul delicato momento dello svolgimento delle elezioni.

Un obiettivo specifico, e allo stesso tempo strategico, è quello di sostenere la lotta alla corruzione e l'introduzione di meccanismi di trasparenza durante tutto il procedimento elettorale⁸.

⁶ Conclusioni del Consiglio sul sostegno alla democrazia nelle relazioni esterne dell'UE del 18 novembre 2009 – 16081/09 reperibile *online*. L'azione esterna dell'Unione europea ha come presupposto l'esistenza di «forti tradizioni parlamentari, fondate sul ruolo dei parlamenti nazionali e regionali e delle assemblee locali degli Stati membri e su quello del Parlamento europeo», in altre parole e a tutto tondo, la "democrazia rappresentativa", p. 2 delle conclusioni.

⁷ Conclusioni del Consiglio del 18 novembre 2009 – 16081/09, *ibidem*, p. 9.

⁸ In proposito si rinvia alla comunicazione congiunta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione europea al Parlamento europeo

Al fine di rendere effettiva e concreta l'azione dell'Unione europea sul campo, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato, l'11 marzo del 2014, il regolamento (UE) n. 235/2014 che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e i diritti umani nel mondo (EIDHR), dotandolo, per il periodo 2014-2020, di una considerevole provvista finanziaria, pari a euro 1.332.752.000⁹.

L'assistenza mira, per quanto qui di interesse, a «sostenere, sviluppare e consolidare la democrazia nei Paesi terzi, rafforzando la democrazia partecipativa e rappresentativa, potenziando tutti gli aspetti del ciclo democratico, in particolare rafforzando il ruolo attivo della società civile in questo ciclo, e lo stato di diritto e incrementando l'affidabilità dei processi elettorali, tramite missioni di osservazione elettorale»¹⁰.

Un quarto dello stanziamento finanziario complessivo è riservato, sulla base di una dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea, allegata al regolamento 235/2014, «al finanziamento delle missioni di osservazione elettorale dell'UE, in funzione delle priorità elettorali annuali», mentre la parte rimanente riguarda programmi specifici di promozione e/o consolidamento della democrazia da realizzarsi nel territorio dei Paesi terzi o, comunque, aventi attinenza alle situazioni esistenti nei Paesi terzi¹¹.

Un ruolo preminente nell'attuazione dei contenuti del regolamento 235/2014 è, naturalmente, affidato alla Commissione europea la quale, però, si è impegnata, con apposita dichiarazione allegata al regolamento, a svolgere i suoi compiti sulla base di un dialogo preventivo e strategico con il Parlamento europeo.

e al Consiglio, del 12 dicembre 2011, dal titolo "Diritti umani e democrazia al centro dell'azione esterna dell'Unione europea – Verso un approccio più efficace" (COM(2011)0886) reperibile *online*.

⁹ Regolamento (UE) n. 235/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e i diritti umani nel mondo, pubblicato in *GUUE* L 77 del 15 marzo 2014, p. 85 ss. Tale regolamento sostituisce, apportando un aumento della dotazione finanziaria di ben il 21%, il precedente regolamento (CE), n. 1889/2006 relativo al periodo 2006-2013.

¹⁰ L'art. 2 del regolamento 235/2014 contiene un'indicazione più specifica della tipologia delle azioni finanziabili. Lo spettro è piuttosto ampio e copre la libertà di associazione e riunione, l'indipendenza e il pluralismo dei media, e su Internet in particolare, l'autonomia e il rispetto del potere giudiziario e legislativo. Più specifico e peculiare il sostegno a misure volte a promuovere e a rafforzare la Corte penale internazionale, i tribunali penali internazionali ad hoc, i processi di giustizia di transizione e i meccanismi per la verità e la riconciliazione, nonché la conciliazione pacifica fra diversi segmenti della società, ivi incluso il sostegno alle misure per accrescere la fiducia in materia di diritti umani e la democratizzazione.

¹¹ Per assumere informazioni dettagliate sulle modalità di rilascio dei finanziamenti e sui progetti già realizzati attraverso l'EIDHR può essere agevolmente consultato il sito dell'Unione europea al seguente *link*: ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm

Il ruolo del PE nella tutela e nella promozione della democrazia fuori dall'Unione europea

Si tratta della presa d'atto del nuovo ruolo riconosciuto alla sola istituzione dell'Unione europea eletta direttamente dai cittadini, in applicazione del più classico e basilare principio della democrazia rappresentativa, che, quindi, non può non essere protagonista, come ci apprestiamo a evidenziare nel successivo paragrafo, rispetto a questo specifico tema.

2. È agevole notare come il coinvolgimento di un organo assembleare legislativo nel conteso dei rapporti con gli Stati terzi costituisca, da un punto di vista ordinamentale, una sorta di "invasione di campo" rispetto alle prerogative del potere esecutivo, esercitato dal singolo governo nazionale in forma individuale ovvero associata, nell'ambito di un'organizzazione sovranazionale.

Il ruolo e le funzioni del Parlamento sono, perciò, normalmente confinate all'approvazione dei trattati internazionali e alla loro attuazione nell'ordinamento interno degli Stati, nonché, naturalmente, al controllo dell'operato del governo nell'esercizio della politica estera¹².

Le assemblee parlamentari nazionali hanno, nondimeno, assunto nel tempo l'iniziativa di lasciarsi alle spalle lo schema classico per guadagnare un'autonoma capacità di azione al di fuori dei confini nazionali. Lo hanno fatto, soprattutto, intessendo tra loro relazioni istituzionali su base bilaterale e multilaterale.

L'esempio più emblematico e risalente di questo approccio è costituito, in sede multilaterale, dall'Unione interparlamentare (*Inter-Parliamentary Union* – IPU) istituita nel lontano 1889 e a cui aderiscono oggi i parlamenti nazionali di 178 Stati¹³, con lo *status* di membro, e 12 assemblee parlamentari, tra le quali il Parlamento europeo, con lo *status* di membro associato.

Lo scopo di questa organizzazione è quello di tutelare e costruire la «*global democracy through political dialogue and concrete action*» in stretta collaborazione, a livello globale, con le Nazioni Unite, presso cui l'Unione

¹² Si fa qui riferimento (e rinvio) al processo di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e al rapporto di fiducia che deve intercorrere tra il Governo e il Parlamento, di cui, per quanto riguarda l'Italia, rispettivamente all'art. 80 e all'art. 94 della Carta costituzionale.

¹³ Ricordiamo che gli Stati membri delle Nazioni Unite sono 193 e che quasi tutti gli Stati demograficamente più rilevanti, ad eccezione degli Stati Uniti d'America, vedono i rispettivi parlamenti rappresentati. È stato calcolato che nel mondo i parlamentari eletti nelle diverse assemblee nazionali sono, complessivamente, circa 46.000. Fonte: ipu.org.

interparlamentare ha lo *status* di osservatore, e, a livello locale, con le organizzazioni regionali¹⁴.

Più in generale, la possibilità di tenere un canale di dialogo aperto tra i parlamentari di diversi Stati, e soprattutto tra i presidenti delle rispettive assemblee, ha consentito in passato, e ancora oggi permette, di raggiungere significativi risultati attraverso quella che viene definita la “diplomazia parlamentare” e, soprattutto, di intervenire a tutela dei rappresentanti eletti in contesti non ancora o non più rispettosi delle basilari regole democratiche¹⁵.

L'azione del Parlamento europeo si inserisce, dunque, in un contesto piuttosto vivace e caratterizzato da una progressiva contaminazione, sul piano delle relazioni internazionali, tra le prerogative dei governi, che restano di gran lunga preponderanti, e quelle, comunque in crescita, delle assemblee parlamentari.

Il ruolo del Parlamento europeo nelle relazioni esterne dell'Unione europea è, in particolare, molto più significativo e rilevante di quanto ci aspetteremmo sulla base della mera lettura dei pertinenti articoli dei Trattati istitutivi¹⁶.

In base all'art. 22 TUE, il ruolo di indirizzo, in merito agli interessi e agli obiettivi strategici nelle relazioni esterne dell'Unione, è, come noto, riservato al Consiglio europeo attraverso l'adozione, all'unanimità e su raccomandazione del Consiglio, di apposite decisioni. Il Consiglio, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, per il settore della politica estera e di sicurezza comune, e la Commissione, per gli altri settori dell'azione esterna, esercitano, al contempo, poteri di proposta e di implementazione.

Limitatamente all'ambito della politica estera e di sicurezza comune, l'Alto rappresentante è tenuto, ai sensi dell'art. 36 TUE, a consultare regolarmente il Parlamento europeo sui principali aspetti e sulle scelte

¹⁴ L'Unione è costituita alla stregua di un'organizzazione internazionale e ha sede a Ginevra. Notizie e dettagli in ordine all'organizzazione, al funzionamento e alle specifiche finalità dell'Unione interparlamentare sono facilmente reperibili sul sito ipu.org.

¹⁵ In proposito si rinvia all'interessante contributo di G. BAIOCCHI, *Profili e missione della diplomazia parlamentare*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 2005, pp. 675-696. Per una ricostruzione storica, si veda anche M. A. MARTINEZ, *Le relazioni internazionali tra i parlamenti e la politica estera dei governi*, in *Storia d'Italia, Annali*, n. 17, “Il Parlamento”, Torino, 2001, p. 1378 ss. In entrambi i contributi si sottolinea come la diplomazia parlamentare possa talvolta utilmente precedere quella classica intergovernativa, rendendo possibili contatti e mediazioni altrimenti preclusi, almeno in una fase iniziale, ai governi. Si veda anche D. BEETHAM, *Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice*, IPU, Geneva, 2006.

¹⁶ N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Un'introduzione*, Roma, 2019, p. 111, notano che «la rilevanza del “potere esterno” del Parlamento europeo [...] è in misura inversamente proporzionale alle tracce che di tale potere si possono trovare nei Trattati».

fondamentali che si intendono assumere e sull'evoluzione di tali politiche e si adopera «affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione». Infine, il Parlamento europeo può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'Alto rappresentante e tiene due apposite sessioni all'anno dedicate allo stato dell'arte della politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione europea.

In realtà, come avremo modo di verificare nei due paragrafi successivi, il Parlamento europeo ha, nel corso degli anni e specialmente dal 1979 in poi, accresciuto notevolmente il suo ruolo come conseguenza delle modifiche introdotte nei Trattati istitutivi in relazione alla sua partecipazione all'approvazione degli accordi internazionali e del bilancio dell'Unione europea¹⁷, nonché attraverso una densa e significativa attività condotta direttamente dai suoi parlamentari.

Nel quadro appena delineato, il Parlamento europeo è stato protagonista, in particolare, nell'ambito dei rapporti commerciali, utilizzando appieno il suo ruolo (accanto al Consiglio dell'Unione europea) nell'approvazione degli accordi internazionali con i maggiori *partner* (Stati Uniti, Cina, Canada, Giappone), con quelli intermedi (Russia, India, Brasile) e con tutti gli altri. Talune sue prese di posizione hanno realmente indirizzato l'andamento dei negoziati e gli esiti finali di taluni accordi¹⁸ e, più in generale, sollecitato l'inserimento negli accordi di clausole di condizionalità sempre più precise e stringenti¹⁹.

¹⁷ Il Parlamento europeo, come noto, detiene, insieme al Consiglio, il potere di approvazione del bilancio e può intervenire, ad esempio, nelle assegnazioni ai capitoli dedicati alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e al funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE).

¹⁸ Sono piuttosto note le nette prese di posizioni del Parlamento europeo nel caso del primo accordo "Swift", in merito al trasferimento negli Stati Uniti dei dati bancari dei cittadini dell'Unione europea, e dell'accordo "Acta", dedicato alla contraffazione, alla pirateria informatica e alla tutela di copyright e brevetti. Parimenti significativo il contributo del Parlamento europeo per quanto riguarda il (mancato) accordo sul "Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti - TTIP" con gli Stati Uniti e il (provvisorio) accordo commerciale - CETA con il Canada. Su queste vicende si rinvia al contributo di K. MEISSNER, *Democratizing EU external relations: the European Parliament's informal role in SWIFT, ACTA and TTIP*, in *European Foreign Affairs Review*, 2016, pp. 269-288. Sul caso ACTA, in particolare, si veda europarl.europa.eu/news/en/press-room/20120703IPR48247/european-parliament-rejects-acta

¹⁹ Per quanto riguarda, in generale, l'approvazione degli accordi internazionali da parte del Parlamento europeo, si vedano: A. OTT, *The European Parliament's Role in EU Treaty-Making*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, pp. 1009-1039 e J. SANTOS VARA, *The role of the European Parliament in the conclusion of international agreements in the Post-Lisbon period*, in J. SANTOS VARA, A. RODRIGUEZ SACHEZ-TABERNO (eds.), *The democratisation of EU international relations through EU law*, London, 2019, pp. 63-81. In particolare, per quanto riguarda il noto caso "Tanzania" e il precedente "Mauritius", si vedano le considerazioni di M. E. BARTOLONI, *Base giuridica*

Come inevitabile e diretta conseguenza di un'impostazione ancora fortemente intergovernativa, il ruolo del Parlamento europeo nell'elaborazione e attuazione della politica estera e di sicurezza comune (e, a maggior ragione, di difesa comune) è stato, invece, più sporadico e contenuto, ma certo non assente.

In un quadro ampio, variegato e ricco di sfumature nel quale il ruolo e i poteri del Parlamento europeo assumono diverso rilievo per estensione e intensità, la nostra attenzione si concentrerà sul contributo essenziale che questa istituzione fornisce alla tutela e alla promozione della democrazia rappresentativa nei Paesi terzi²⁰.

È un contributo che vive anche attraverso la comunicazione e i media e in cui il presidente del Parlamento europeo può giocare un ruolo importante²¹. Particolarmente significativa, da punto di vista mediatico, è l'attribuzione, una volta l'anno, del premio Sacharov per la libertà di pensiero. Il riconoscimento, istituito dal Parlamento europeo nel 1988 in memoria del dissidente sovietico Andrej Dmitrievič Sacharov, ha lo scopo di premiare personalità o organizzazioni dedite alla difesa dei diritti umani e delle libertà individuali e, più in generale, alla difesa della democrazia.

Da un punto di vista più strettamente giuridico, al di là del già ricordato contributo che il Parlamento europeo fornisce con riferimento ai contenuti degli accordi internazionali stipulati dall'Unione europea, merita di essere analizzato il suo ruolo, più specifico e diretto, per quanto riguarda, in

sostanziale e accordi "interpillar": quale ruolo per il Parlamento europeo? Note a margine del caso Tanzania, in *European Papers*, n. 2, 2016, pp. 599-609. Tradizionalmente si individua il primo caso di inserimento di una clausola di condizionalità, collegata al rispetto dei diritti fondamentali, nella IV Convenzione di Lomé del 1989. Da allora in poi, l'inserimento di tale clausola, che mira a condizionare l'esecuzione dell'accordo tra l'Unione europea e lo Stato terzo alla verifica del rispetto dei diritti fondamentali, nei trattati commerciali è stato ricorrente, se non sistematico. In proposito, per una ricostruzione fino agli anni '90 compresi, si rinvia a A. LUCCHINI, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'Unione Europea*, Milano, 1999, e successivamente, allo studio *Le clausole sui diritti umani e la democrazia negli accordi internazionali della UE*, curato da L. BARTELS per la sottocommissione per i diritti dell'uomo del Parlamento europeo, NT/584520IT.doc PE363.284 del 29.9.2005, reperibile *online*.

²⁰ Allo scopo è stato possibile consultare un recente documento (gennaio 2019) predisposto a cura del Dipartimento per le relazioni esterne del Parlamento europeo e intitolato *EP democracy support activities and their follow-up, and prospects for the future*, Bruxelles, 2019. Per un'introduzione al tema si rinvia a S. STAVRIDIS, D. IRRERA (eds.), *European Parliament and its International Relations*, London, 2015. Più nello specifico, si veda D. JANOC, *World diplomacy of the European parliament*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2016, pp. 121-143.

²¹ Si rinvia, in proposito, al contributo di L. GIANNITI, N. LUPO, *The role of the European Parliament President in Parliamentary Diplomacy*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2016, pp. 144-160, che dà conto di una prassi piuttosto indicativa e ormai consolidata.

Il ruolo del PE nella tutela e nella promozione della democrazia fuori dall'Unione europea

particolare, due aspetti: le relazioni con altre assemblee parlamentari e il monitoraggio elettorale.

3. Il Parlamento europeo mantiene da tempo rapporti consolidati con molti parlamenti di Stati terzi (oltre, naturalmente, che con quelli degli Stati membri).

Si tratta per lo più di rapporti occasionali, ma anche di relazioni rese stabili attraverso la creazione di appositi organismi paritetici quali: l'Assemblea parlamentare congiunta ACP-EU; l'Assemblea parlamentare "Euronest", l'Assemblea parlamentare per il Mediterraneo e l'Assemblea parlamentare euro-latino americana.

La più risalente e strutturata assemblea paritetica è quella costituita con i Paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico). L'Assemblea parlamentare (*ACP-EU Joint Parliamentary Assembly*) ha un ruolo consultivo e opera sulla base dell'art. 17 dell'Accordo di Cotonou del 23 giugno 2000²². I rappresentanti dei 78 Stati parti contraenti incontrano 78 eletti nel Parlamento europeo in sessioni plenarie di una settimana che si tengono due volte l'anno, alternativamente in uno Stato ACP e a Bruxelles o in uno Stato membro dell'Unione europea. Le tre commissioni che preparano le delibere sottoposte alle sessioni plenarie si occupano di temi prevalentemente economici (Commissione su sviluppo economico, finanze e commercio, Commissione sugli affari sociali e l'ambiente e Commissione sugli affari politici), ma le implicazioni per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali, compresi quelli collegati al rispetto dei principi democratici, sono più che evidenti. Del resto, ai sensi del già citato art. 17, l'Assemblea parlamentare ha espressamente tra i suoi compiti quello di «*promote democratic processes through dialogue and consultation*» e di «*advocate for institutional development and capacity building of national parliaments*». Il numero considerevole di attività avviate, specialmente per quanto riguarda la verifica della regolarità delle consultazioni elettorali, prova che la democrazia è al centro del dialogo UE-ACP attraverso l'operato dell'Assemblea parlamentare.

Un esempio di cooperazione parlamentare stabile relativamente recente è costituito dall'Assemblea parlamentare "Euronest", composta da 60 parlamentari dell'Unione europea e dieci rappresentanti ciascuno dei

²² L'accordo, rivisto nel 2005, è stato stipulato con durata ventennale nel 2000 ed è, quindi, prossimo alla scadenza. Per maggiori informazioni circa la composizione, le modalità di funzionamento e le competenze dell'Assemblea parlamentare si può fare riferimento all'apposito sito, raggiungibile attraverso il link: europarl.europa.eu/delegations/it/dacp/home.html.

parlamenti di Armenia, Azerbaigian, Georgia, Moldavia e Ucraina. Dal punto di vista giuridico è interessante sottolineare come l'Assemblea sia stata istituita sulla base di un atto atipico che esprime il consenso dei rappresentanti del Parlamento europeo e dei parlamenti dei Paesi *partner* dell'Europa orientale²³. L'Assemblea parlamentare si limita ad adottare risoluzioni, raccomandazioni e pareri sui temi del partenariato orientale.

Sullo stesso modello di cooperazione interparlamentare paritaria è stata istituita l'Assemblea parlamentare per il Mediterraneo che vede partecipare, oltre a una delegazione del Parlamento europeo, i parlamentari di quindici Stati che si affacciano sul Mediterraneo. L'apporto dell'Assemblea parlamentare è, anche in questo caso, limitato alla funzione consultiva, sebbene non possa essere trascurata l'importanza di un foro in cui si confrontano e prendono la parola deputati provenienti dalla Turchia, dalla Tunisia, dall'Algeria ma anche, contemporaneamente, da Israele e dalla Palestina.

L'Assemblea parlamentare euro-latino americana "EuroLat" è composta da 150 membri, 75 provenienti dal Parlamento europeo e altrettanti da parlamenti sud-americani. Come nei precedenti casi, anche in questo l'Assemblea si limita a esprimere raccomandazioni o, se richiesta, a rilasciare pareri non vincolanti²⁴.

Vi sono, infine, il *Transatlantic Legislators' Dialogue* (TLD) e il *Parliamentary Conference on the WTO* (PCWTO).

Il primo è un foro nel cui ambito dialogano i membri del Parlamento europeo e quelli del Congresso degli Stati Uniti d'America. Domina l'informalità e, allo stesso tempo, la concretezza, nell'affrontare temi di interesse comune oggetto di negoziati in corso o, anche solo, potenziali tra i due principali *partner* commerciali posti sulle sponde opposte dell'Atlantico.

Il secondo è il risultato di un'intesa tra il Parlamento europeo e l'Unione interparlamentare (di cui si è fatto cenno in precedenza) volto a promuovere un dialogo informale tra i parlamentari degli Stati membri dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), specialmente in occasione dello svolgimento delle Conferenze ministeriali²⁵. L'obiettivo è quello di dare una risposta concreta alle contestazioni basate sulla poca trasparenza dei processi decisionali condotti dai governi degli Stati membri

²³ L'atto costitutivo dell'Assemblea parlamentare "Euronest" è stato pubblicato sulla *GUUE* C 184 del 6 luglio 2011, p. 4 ss. Dettagliate informazioni sull'operato dell'Assemblea si possono trarre a partire dal *link* europarl.europa.eu/euronest/en/home.html.

²⁴ Per maggiori informazioni si può fare riferimento al *link* europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/menu_en.htm

²⁵ La più recente *Parliamentary Conference* si è svolta a Buenos Aires nel 2017 come prologo dell'undicesima Conferenza ministeriale.

rispetto al commercio internazionale e alle conseguenze, principalmente sul piano del rispetto dell'ambiente e dei diritti sociali, delle scelte ivi deliberate²⁶.

Il numero e l'eterogeneità delle esperienze paritetiche o, comunque, stabili che il Parlamento europeo conduce contemporaneamente può lasciare, almeno in parte, disorientati. Si deve, nondimeno, considerare che, come noto, i membri del Parlamento europeo sono ben 750, più il Presidente, e, quindi, non è difficile raccogliere la disponibilità di un numero sufficiente di parlamentari a impegnarsi in questo tipo di attività. D'altra parte, il consumo di tempo e anche, ovviamente, di risorse finanziarie per dare contenuti e continuità a questo genere di cooperazione sembra ben bilanciato dall'importanza dei temi in gioco e dalle finalità perseguite. Pur essendo impossibile porre in correlazione automatica, e tanto meno esclusiva, il progressivo diffondersi del rispetto effettivo dei principi democratici nel mondo a questo genere di relazioni interparlamentari, è fuori dubbio che esse siano utili a questo scopo.

4. Il monitoraggio elettorale è una delle attività più strategiche a tutela della democrazia. Solo una verifica imparziale e attenta dell'intero processo elettorale e, in particolare, delle operazioni di voto mette al riparo dall'eventualità, spesso tutt'altro che remota in determinati Paesi, che le elezioni politiche o le consultazioni referendarie siano inquinate da interferenze e condizionamenti o, addirittura, si riducano a un vero e proprio esercizio di finzione amplificato da media non indipendenti²⁷.

L'attività di monitoraggio internazionale, ossia condotta da soggetti incaricati da enti sovranazionali, ha ormai una risalente e consolidata tradizione ed è svolta direttamente dalle Nazioni Unite²⁸ ovvero da organizzazioni intergovernative regionali²⁹.

Il coinvolgimento dell'Unione europea, rispetto a questo specifico fronte, è stato progressivo e ha riguardato, in primo luogo, la Commissione

²⁶ Le prime contestazioni si manifestarono, come noto, in occasione della Conferenza ministeriale di Seattle. Da allora, sia pure con differente intensità, tornano periodicamente di attualità. In argomento, sia consentito rinviare a M. VELLANO, *Sulla necessità di una riforma dell'OMC dopo l'insuccesso della Conferenza ministeriale di Seattle*, in *La Comunità internazionale*, 2000, pp. 83-96.

²⁷ Sul tema si rinvia ai noti saggi di E. BJORN LUND, *Beyond free and fair: monitoring elections and building democracy*, Washington DC, 2004 e di T. CAROTHERS, *Aiding democracy abroad: the learning curve*, Washington DC, 2006.

²⁸ Per quanto riguarda il ruolo delle Nazioni Unite, si rinvia al contributo di R. SAPIENZA, *Considerazioni sulle attività di assistenza e monitoraggio elettorale dell'ONU*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, pp. 647-666.

²⁹ Nel Vecchio Continente l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) ha maturato una particolare esperienza, così come anche il Consiglio d'Europa.

europea³⁰. Il Parlamento europeo ha colto l'importanza e le potenzialità del suo ruolo rispetto al monitoraggio elettorale con un certo ritardo, in pratica solo a partire dal 1994 in occasione delle elezioni presidenziali in Bielorussia. In un secondo momento, sono state, però, profuse ingenti risorse finanziarie e di capitale umano, che hanno contribuito a fare riconoscere al Parlamento europeo un ruolo almeno equivalente a quello della Commissione europea e una specializzazione nelle missioni brevi (quelle concomitanti allo svolgimento delle procedure di voto e l'immediato *follow-up*)³¹.

Un ruolo strategico per orientare l'attività del Parlamento europeo nel settore considerato, e più in generale sui temi della democrazia, è svolto dall'apposito gruppo per il sostegno alla democrazia e il coordinamento elettorale (DEG), presieduto dal presidente della commissione affari esteri e dal presidente della commissione per lo sviluppo che fornisce gli orientamenti politici alla base delle deliberazioni assunte in plenaria³².

Ogni anno il Parlamento europeo organizza e invia nei Paesi terzi, preventivamente selezionati sulla base di una loro richiesta, 10-12 delegazioni di osservazione a breve termine rispetto a elezioni politiche di livello nazionale³³.

³⁰ Per una disamina dei presupposti e dell'avvio di questa attività, si veda M. FRULLI, *Le attività di assistenza e monitoraggio elettorale dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, pp. 1841-1851. Si veda anche il contributo, di stampo più politologico, di D. TUCCINARDI, F. BALME, G. McCORMACK, *The evolution of election observation in the European Union: from fraud prevention to democracy support*, in R. CORDENILLO, A. ELLIS (eds.), *The integrity of elections: the role of regional Organizations*, Stockholm, 2012, pp. 57-75.

³¹ In argomento si rinvia all'apposito *Handbook for European Union election observation*, III ed., Bruxelles, 2016, curato dall'*European External Action Service* e reperibile online. Le missioni brevi, in concomitanza con i giorni in cui si tengono le elezioni, comportano minori sforzi organizzativi e costi piuttosto contenuti e, soprattutto, consentono il coinvolgimento dei deputati e non solo degli esperti. Per contro, le missioni brevi non sono adatte a fare emergere attività manipolative durante le campagne elettorali e a monitorare che i risultati elettorali trovino effettiva applicazione.

³² Fanno parte del gruppo quindici deputati del Parlamento europeo designati dai gruppi politici, tra cui il presidente della conferenza dei presidenti di delegazione, il presidente della sottocommissione per i diritti dell'uomo e i vicepresidenti del Parlamento europeo responsabili per i diritti umani e la democrazia.

³³ Utilizzando una suddivisione che tiene conto delle successive legislature, il numero delle missioni in cui sono stati coinvolti deputati del Parlamento europeo è stato altalenante: 32 (1994-1999); 37 (1999-2004); 62 (2004-2009) e 24 (2009-2014). Fonte: A. GAWRICH, *The European Parliament in International Election Observation Missions (IEOMs): division of labour: or decreased influence?*, in S. STAVRIDIS, D. IRRERA (eds.), *The European Parliament and its International Relations*, London, 2015, pp. 121-141. Tra le più significative missioni di monitoraggio ricordiamo quelle: in Timor Est nel 2001 per l'elezione dell'Assemblea costituente, in Nepal nel 2008 per l'elezione dell'Assemblea costituente, in Sudan nel 2011 per lo svolgimento del referendum sull'indipendenza del Sud Sudan e, da ultimo, in Ucraina nel 2019 per le elezioni presidenziali.

Il ruolo del PE nella tutela e nella promozione della democrazia fuori dall'Unione europea

Il Parlamento europeo è, inoltre, coinvolto in missioni di osservazione elettorale dell'Unione europea a lungo termine (MOE UE – EU EOM) in Africa, nelle Americhe e in Asia e in missioni internazionali (IEOM), sempre a lungo termine, in Europa in collaborazione con l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) dell'OSCE, con il Consiglio d'Europa e, più raramente, d'intesa con l'Assemblea parlamentare della NATO.

Il peculiare contributo fornito dal Parlamento europeo è costituito, in primo luogo, dalla partecipazione di parlamentari che prendono parte alle delegazioni accanto a funzionari e/o esperti dei processi elettorali. In secondo luogo, e in forza del coinvolgimento dei politici, il Parlamento europeo organizza, prima e dopo lo svolgimento delle elezioni politiche, appositi dialoghi parlamentari sulle elezioni a cui sono invitati a partecipare selezionati esponenti della commissione elettorale locale, delle forze di sicurezza, dei leader religiosi e dei giovani leader politici locali. Infine, il Parlamento europeo sovrintende a progetti di formazione congiunti rivolti a deputati e funzionari di parlamenti di Paesi terzi di specifiche aree geografiche (attualmente, particolare attenzione, è rivolta agli Stati dei Balcani occidentali e dell'Europa sudorientale).

Tornando alla funzione di gran lunga più impegnativa e strategica, quella del monitoraggio delle elezioni, occorre constatare che i temi giuridici variano, anche se non di molto, a seconda che le missioni siano condotte dal Parlamento europeo autonomamente oppure, come accade più spesso, in modo coordinato con la Commissione europea o con le istituzioni di altre organizzazioni internazionali (c.d. *multi-partner cooperation*)³⁴.

Nel primo caso le missioni del Parlamento europeo vengono organizzate, su invito delle autorità del Paese terzo, nell'osservanza di regole formalizzate per la prima volta nel 2007 e successivamente perfezionate e adeguate³⁵.

Nel secondo caso, i rappresentanti del Parlamento europeo, in genere deputati e più raramente esperti e/o funzionari, sono inseriti nelle delegazioni

³⁴ Come è stato notato da A. GAWRICH, *op. cit.*, p. 138, ci troviamo di fronte a una sorta di «*double-track elections observations*».

³⁵ Per maggiori dettagli sulla procedura si rinvia al sito eeas.europa.eu/archives/eueom/missions/index_en.htm e ai commenti di A. GAWRICH, *op. cit.*, p. 124. Già nel 2001 il Parlamento europeo aveva adottato una risoluzione che approvava un rapporto redatto dalla Commissione Affari esteri (*Rapporteur* Giovanni Claudio Fava). Nel 2007 il Parlamento europeo ha fatto propri due importanti documenti: la «*Declaration of Principles for International Election Observation*» e il «*Code of Conduct for International Election Observers*». I due documenti sono stati predisposti sotto l'egida della *United Nations Electoral Assistance Division* (UNEAD) con il coinvolgimento di oltre venti organizzazioni intergovernative e non governative dedite a questo tipo di attività.

inviata sotto l'egida di altra istituzione e, di conseguenza, osservano le regole, non molto dissimili da quelle utilizzate dal Parlamento europeo, adottate dall'istituzione responsabile della missione³⁶. In questo tipo di missione è di fondamentale importanza l'attribuzione dei ruoli assegnati ai diversi componenti istituzionali delle delegazioni onde evitare sovrapposizione e duplicazioni o, addirittura, interferenze e ritardi nello svolgimento delle consultazioni elettorali.

È appena il caso di constatare come l'importanza dei risultati conseguiti da una singola missione è direttamente collegata alla sua durata, al numero dei suoi componenti, al grado di collaborazione fornito dalle istituzioni dello Stato ospite e, naturalmente, condizionata da fattori contingenti e legati al caso specifico (ordine pubblico, estensione geografica, condizioni ambientali, grado di sviluppo tecnologico). Di talché è probabilmente impossibile svolgere considerazioni di portata generale sull'efficacia di queste missioni ed è più serio rinviare alla lettura del rapporto finale per ciascuna missione predisposto sotto la responsabilità del capo delegazione³⁷.

Il rapporto finale assolve alla funzione di dare o sottrarre credibilità (*naming and shaming*), per quanto riguarda il rispetto delle regole della democrazia rappresentativa, allo Stato al quale si riferisce³⁸. Ne consegue la legittimazione (o la delegittimazione) dei soggetti eletti e, di conseguenza, del governo (o del presidente) che, a seguito delle elezioni, prende (o mantiene) il potere. Non possono, invece, conseguire dal rapporto eventuali effetti giuridici invalidanti delle elezioni perché queste si tengono esclusivamente alla stregua delle regole dell'ordinamento interno.

5. Il ruolo che il Parlamento europeo svolge rispetto alla tutela e alla promozione della democrazia rappresentativa al di fuori dei confini dell'Unione europea si inserisce in una più ampia strategia che trova il suo esplicito fondamento giuridico negli articoli 2 e 21 del TUE. Si tratta, comunque, di un ruolo specifico, oltre che qualificato, in considerazione

³⁶ In questa prospettiva è particolarmente indicativa la comunicazione della Commissione europea su un approccio più coerente nel monitoraggio elettorale del 2000. Per quanto riguarda la collaborazione con l'OSCE, si veda il contributo di R. CHAMBERS, *Election Observation by the European Parliament in the OSCE Area*, European Parliament, Brussels, 2010.

³⁷ I rapporti sono facilmente reperibili *online* al partire dal sito www.europa.eu.

³⁸ In argomento si rinvia ancora a A. GAWRICH, *op. cit.*, p.124, secondo cui: «*the core effect of election observation is 'international naming and shaming. Based on rational choice assumptions, observed actors are expected to calculate the potential for gaining international legitimacy and the risk of losing it*». Si veda anche M. WALLY, *Following up on Recommendations of EU Election Observation Missions*, European Parliament, Bruxelles, 2012.

Il ruolo del PE nella tutela e nella promozione della democrazia fuori dall'Unione europea

della circostanza che il Parlamento europeo è l'unica istituzione dell'Unione i cui membri sono eletti a suffragio universale diretto.

L'azione del Parlamento europeo è, come abbiamo visto, molto ampia e coinvolge ambiti diversi e tuttavia complementari tra loro e utili a fare sviluppare e/o consolidare il rispetto dei principi democratici. In particolare, la conduzione di rapporti stabili e paritetici con parlamenti nazionali, sia nel contesto continentale europeo sia altrove, costituisce un considerevole supporto all'affermarsi in generale del ruolo dei parlamenti nelle relazioni internazionali non in alternativa ma con modalità complementare a quello dei governi nazionali. Così pure la partecipazione, in modo autonomo ovvero coordinato, alle missioni di monitoraggio elettorale è assolutamente strategica per dare sempre maggiore forza e credibilità alle consultazioni elettorali e referendarie in contesti non del tutto maturi o, occasionalmente, in difficoltà.

Il Parlamento europeo dovrebbe, nel frattempo, utilizzare con maggiore determinazione le sue competenze e attribuzioni per quanto riguarda la redazione e applicazione delle clausole di condizionalità relativamente ai diritti umani e alla democrazia.

La peculiarità assoluta del Parlamento europeo, istituzione tipica della democrazia rappresentativa e al contempo della collaborazione sovranazionale, costituisce, dunque, opportunità straordinaria, da un punto di vista tanto giuridico quanto politico, per dare nel futuro prossimo una risposta ancora più estesa e organizzata alla crescente domanda di democrazia nel mondo.

ABSTRACT

The role of the European Parliament in protecting and promoting democracy outside the European Union

The role that the European Parliament plays with respect to the protection and promotion of representative democracy outside the borders of the European Union is part of a broader strategy which finds its explicit legal basis in Articles 2 and 21 TEU. However, it is a specific role, as well as a qualified one, given that the European Parliament is the only institution of the Union whose members are elected by direct universal suffrage. The action of the European Parliament is implemented through a number of direct and indirect instruments. Among them, the systematic relationship with other parliaments and election monitoring are probably the most significant and interesting.

Il ruolo del Parlamento europeo nella tutela e nella promozione della democrazia fuori dall'Unione europea

Il ruolo che il Parlamento europeo svolge rispetto alla tutela e alla promozione della democrazia rappresentativa al di fuori dei confini dell'Unione europea si inserisce in una più ampia strategia che trova il suo esplicito fondamento giuridico negli articoli 2 e 21 del TUE. Si tratta, comunque, di un ruolo specifico, oltre che qualificato, in considerazione della circostanza che il Parlamento europeo è l'unica istituzione dell'Unione i cui membri sono eletti a suffragio universale diretto. Esso si esprime attraverso una molteplicità di forme dirette e indirette. Tra esse il rapporto sistematico con altri parlamenti e il monitoraggio elettorale sono probabilmente le più significative e interessanti.